

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Partisipasi Masyarakat

##### 1. Definisi Partisipasi Masyarakat

Partisipasi secara sederhana dapat dimaknai sebagai peran serta dalam suatu kegiatan atau peran serta aktif dan proaktif dalam suatu kegiatan. Moeliono dalam Fahrudin partisipasi dapat didefinisikan secara luas sebagai bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dan sukarela, baik itu karena alasan-alasan dari dalam dirinya (intrinsik) maupun dari luar dirinya (ekstrinsik).<sup>26</sup> Partisipasi menekankan pada adanya aspek kesukarelaan dalam peran serta masyarakat.

Partisipasi memiliki beragam definisi atau pemaknaan. Partisipasi masyarakat dapat didefinisikan secara sederhana sebagai, keikutsertaan masyarakat baik dalam bentuk pernyataan maupun kegiatan. Soetrisno (1995:221) mengemukakan ada dua jenis definisi partisipasi yang beredar di masyarakat dengan rincian sebagai berikut:

“Definisi pertama, mengartikan partisipasi rakyat dalam pembangunan sebagai dukungan rakyat terhadap rencana/ proyek pembangunan yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh perencana. Definisi kedua, adalah partisipasi rakyat dalam pembangunan merupakan kerjasama yang erat antara perencana dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan.”<sup>27</sup>

Definisi dari Soetrisno tersebut mengandung arti bahwa partisipasi masyarakat dapat berupa dukungan maupun keikutsertaan langsung dalam proses

---

<sup>26</sup> Fahrudin, Adi. 2005. *Pemberdayaan, Partisipasi, dan Penguatan Kapasitas Masyarakat*. Jakarta: Humaniora. Hal 36

<sup>27</sup> Soetrisno, Loekman., 1995, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta : Kanisius.

perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian hasil pembangunan. Selain itu, partisipasi masyarakat memiliki sifat spontanitas. Partisipasi masyarakat dalam suatu program menyangkut peran serta dalam proses pengambilan keputusan hingga proses evaluasi dan penerimaan manfaat dari program tersebut.

Selanjutnya, partisipasi masyarakat memiliki dua batasan dalam pelaksanaannya. Midgley dalam Muluk menyatakan menjelaskan partisipasi sebagai berikut:

“Partisipasi membutuhkan keterlibatan orang-orang secara sukarela dan demokratis dalam hal sumbangsinya terhadap usaha-usaha pemebangunagn, penerimaan secara merata dan pengambilan keputusan yang menyangkut penentuan tujuan, perumusan kebijakan dan perencanaan serta penerapan program pembangunan sosial dan ekonomi.”<sup>28</sup>

Disamping itu, partisipasi masyarakat disebut tercapai apabila program yang diinginkan dan dimanfaatkan oleh masyarakat secara efektif terpelihara oleh masyarakat itu sendiri setelah dukungan eksternal berakhir.<sup>29</sup> Secara praktis pandangan ini menunjukkan adanya dua batasan yakni mengenai kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat dalam perannya dalam sebuah partisipasi dan kebermanfaatan kegiatan partisipasi tersebut bagi masyarakat.

Dari berbagai uraian mengenai definisi partisipasi masyarakat nampak banyak kesamaan bahwa partisipasi masyarakat meliputi peran serta masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan penerimaan manfaat. Akan tetapi, menurut Sjahrir dalam Muluk menyatakan bahwa pengertian partisipasi dalam pembangunan bukanlah semata-mata partisipasi dalam pelaksanaan program,

---

<sup>28</sup> Muluk, Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing. Hal 51

<sup>29</sup> Ibid

rencana, kebijaksanaan pembangunan, tetapi juga partisipasi emansipatif atau sedapat mungkin penentuan alokasi sumberdaya ekonomimengacu pada moto dari, oleh, dan untuk rakyat. Dengan kata lain, partisipasi masyarakat haruslah mencerminkan nilai-nilai demokratis.

## 2. Manfaat Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dipercaya akan mempermudah identifikasi permasalahan-permasalahan yang akan diselesaikan melalui perencanaan pembangunan. Conyers mengemukakan ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat sangat penting sehingga banyak manfaat yang diperoleh jika diimplementasikan yakni sebagai berikut:

“Pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. Kedua, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses, persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Ketiga, karena timbulnya anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.”<sup>30</sup>

Berdasarkan pendapat Conyers di atas, partisipasi masyarakat memiliki manfaat yang berarti dalam kegiatan pembangunan. Partisipasi masyarakat akan mempermudah *stakeholders* untuk mengumpulkan informasi yang berguna untuk mengidentifikasi kebutuhan dan tanggapan masyarakat akan suatu rencana program. Melalui partisipasi masyarakat, masyarakat akan ikut bertanggung jawab terhadap

---

<sup>30</sup> Conyers, Diana. 1991. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketika*. Suatu Pengantar, Yogyakarta; UGM Press. Hal 154

kelangsungan program karena merasa membutuhkan dan memiliki program pembangunan tersebut.

Sementara itu berkenaan dengan pembangunan berkelanjutan, partisipasi masyarakat juga dibutuhkan untuk melakukan kegiatan pembangunan yang berorientasi pada lingkungan hidup. Ulum dan Ngindana menyatakan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup dilatarbelakangi oleh beberapa alasan, yaitu:

- (a) Agar dapat merumuskan persoalan bersama secara lebih efektif; (b) Mendapatkan informasi dan pemahaman di luar faktor ilmiah; (c) Pendapat masyarakat merupakan sumber permasalahan dan pertimbangan alternatif solusi untuk kepentingan bersama dan (d) Adanya kesadaran partisipasi dapat membentuk perasaan memiliki terhadap rencana dan penyelesaian terhadap suatu masalah.”<sup>31</sup>

Berdasarkan hal di atas, maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat bermanfaat baik dalam kegiatan pembangunan maupun pembangunan berkelanjutan. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan berkelanjutan dapat membantu merumuskan permasalahan yang seringkali dipahami di luar faktor ilmiah. Setelah merumuskan permasalahan bersama, pendapat masyarakat dapat digunakan untuk membuat alternatif solusi pemecahannya. Hingga pada akhirnya, masyarakat menjadi sukarela untuk melibatkan diri dan berkontribusi untuk bersama-sama membuat alternatif solusi pemecahan masalah.

---

<sup>31</sup> Ulum, Chazienul dan Ngindana, Rispa. 2017. *Environmental Governance: Isu, Kebijakan dan Tata Kelola Lingkungan Hidup*. Malang: UB Press. Hal 70

### 3. Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat

Secara sederhana, partisipasi masyarakat dapat dibedakan menjadi dua jenis. Pertama partisipasi pasif, dimana keterlibatan masyarakat dalam kegiatan pembangunan sangat kurang atau bahkan hampir tidak ada. Masyarakat belum merasa tergerak untuk mengikutsertakan dirinya dalam kegiatan pembangunan. Kedua partisipasi aktif, dimana keterlibatan masyarakat dalam kegiatan pembangunan cukup tinggi. Berbeda dengan partisipasi pasif, masyarakat yang dikategorikan dalam partisipasi aktif telah secara sukarela untuk melibatkan dirinya dalam kegiatan pembangunan.

Partisipasi masyarakat dalam suatu program atau pembangunan yang diselenggarakan pemerintah dapat dilaksanakan melalui beberapa bentuk. Rahardjo dalam Theresia et.al menyatakan bahwa dalam sumbangan partisipasi oleh masyarakat dapat dikategorisasi ke dalam tiga bentuk partisipasi bentuk sebagai berikut:

“(a) Partisipasi terbatas, yaitu partisipasi yang hanya digerakkan untuk kegiatan-kegiatan tertentu demi tercapainya tujuan pembangunan, tetapi untuk kegiatan tertentu yang dianggap menimbulkan kerawanan bagi stabilitas nasional dan kalangan pembangunan, dibatasi; (b) Partisipasi penuh (*full scale participation*), artinya partisipasi seluas-luasnya dalam segala aspek kegiatan pembangunan dan (c) Mobilisasi tanpa partisipasi, artinya partisipasi yang dibangkitkan pemerintah (penguasa), tetapi masyarakat sama sekali tidak diberi kesempatan untuk turut mengajukan tuntutan maupun mempengaruhi jalannya kebijaksanaan pemerintah.”<sup>32</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas partisipasi masyarakat terjadi dalam tiga bentuk partisipasi. Ketiga bentuk partisipasi di atas, mengkategorisasikan partisipasi

---

<sup>32</sup> Theresia, Aprilia et.al. 2014. Pembangunan Berbasis Masyarakat. Bandung: Penerbit Alfabeta. Hal 203

berdasarkan adanya batasan atau bahkan tidak adanya batasan dalam proses partisipasi masyarakat. Batasan tersebut diberikan oleh pemerintah sebagai penggagas utama kegiatan pembangunan. Pemerintah akan menilai apakah diperlukan partisipasi masyarakat atau tidak dalam suatu kegiatan pembangunan. Jika dirasa dibutuhkan, akan ada partisipasi penuh atau partisipasi terbatas. Namun jika dirasa tidak dibutuhkan, yang ada ialah mobilisasi tanpa partisipasi.

Sementara itu, Rahardjo dalam Theresia et.al juga mengemukakan jenis partisipasi sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat. Jenis partisipasi tersebut terdiri dari:

“(1) Pikiran (*psychological participation*); (2) Tenaga (*physical participation*); (3) Pikiran dan tenaga (*psychological and physical participation*); (4) Keahlian (*participation with skill*); (5) Barang (*material participation*) dan (6) Uang (*money*).”<sup>33</sup>

Partisipasi dalam bentuk pikiran dapat diartikan sebagai hasil berpikir, akal, ingatan, gagasan, angan-angan, niat dan maksud. Partisipasi dalam bentuk pikiran berarti bahwa masyarakat menyampaikan gagasannya sebagai hasil berpikir dalam proses pembangunan. Partisipasi dalam bentuk tenaga dapat diartikan sebagai daya yang dapat menggerakkan sesuatu, kekuatan, kegiatan bekerja, orang yang bekerja atau mengerjakan sesuatu, pekerja dan pegawai. Partisipasi dalam bentuk tenaga

---

<sup>33</sup> Theresia, Aprilia et.al. 2014. Pembangunan Berbasis Masyarakat. Bandung: Penerbit Alfabeta. Hal 206

berarti bahwa masyarakat berusaha menyalurkan kekuatannya untuk melakukan perubahan dalam proses pembangunan.

Selanjutnya partisipasi dalam bentuk pikiran dan tenaga, berarti bahwa masyarakat berusaha menyalurkan kekuatannya untuk melakukan perubahan sebagai hasil berpikir dalam proses pembangunan. Partisipasi dalam bentuk keahlian, dapat diartikan sebagai kemahiran dalam suatu ilmu. Partisipasi dalam bentuk keahlian berarti bahwa masyarakat berperan serta dengan latar belakang pengetahuan yang mereka miliki dalam proses pembangunan. Partisipasi dalam barang, sebagaimana juga dapat diartikan sebagai benda umum. Partisipasi dalam bentuk barang berarti bahwa masyarakat berperan serta dengan memberikan atau menghasilkan suatu benda yang bermanfaat dalam proses pembangunan. Sementara partisipasi dalam uang dapat diartikan sebagai alat tukar, harta dan kekayaan. Partisipasi dalam bentuk uang berarti bahwa masyarakat berperan serta dengan menyumbangkan harta atau kekayaannya dalam proses pembangunan.

#### **4. Tingkat Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi masyarakat memiliki beberapa tingkat yang dapat menjelaskan mengenai tingkat partisipasi yang paling tinggi dan paling rendah. Arnstein membagi tingkat partisipasi tersebut dalam bentuk delapan tahapan partisipasi masyarakat dalam suatu program pembangunan yang meliputi beberapa aspek yang meliputi (a) *manipulation*, (b) *therapy*, (c) *informing*, (d) *consultation*, (e) *placation*, (f)

*partnership*, (g) *delegated power* dan (h) *citizen control*.<sup>34</sup> Lebih lanjut, Arnstein

menjelaskan kedelapan tingkatan tersebut, sebagaimana berikut ini:

- a) *Manipulation*, merupakan tingkatan partisipasi yang paling rendah, dimana masyarakat hanya dimanfaatkan dan semata-mata kegiatan dilakukan bersama masyarakat.
- b) *Therapy*, pemerintah memberikan informasi kepada publik menyangku program yang akan dilakukan dan publik hanya mendengarkan saja.
- c) *Informing*, pemerintah hanya memberikan informasi kepada masyarakat dan tidak terdapat unsur pemberdayaan masyarakat. Informasi dapat berupa tanggung jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak terdapat umpan balik atau kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi.
- d) *Consultation*, masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun dalam praktiknya tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan tersebut akan menjadi pertimbangan dalam pengemabilan keputusan.
- e) *Placation*, pemerintah berjanji melakukan berbagai saran dan kritik dari masyarakat. Namun, hanya sekedar janji, karena pemerintah melaksanakan rencana semula.
- f) *Partnership*, masyarakat memiliki hak untuk berunding dengan pemerintah atas kesepakatan bersama berdasar kewenangan yang dilimpahkan kepada masyarakat. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah.
- g) *Delegated power*, terjadi pelimpahan wewenang kepada masyarakat untuk membuat keputusan pada perencanaan tertentu. selain itu, dalam rangka penyelesaian masalah dan memungkinkan bagi masyarakat untuk memiliki kendali atas keputusan pemerintah.
- h) *Citizen control*, merupakan level tertinggi dimana publik lebih mendominasi dibandingkan pemerintah dan bahkan masyarakat terlibat dalam proses evaluasi.

Berdasarkan pada delapan tingkatan partisipasi di atas, Arnstein menyatakan bahwa, tingkatan tersebut terbagi atau terklasifikasikan ke dalam 3 kelompok besar, yakni tidak ada partisipasi sama sekali (*non participation*), yang meliputi *manipulation* dan *therapy*, partisipasi masyarakat dalam bentuk tinggal menerima beberapa ketentuan (*degrees of tokenism*), meliputi *informing*, *consultation*, *pacation*,

---

<sup>34</sup> Arnstein. 1969. Hal 217



partisipasi masyarakat dalam bentuk mempunyai kekuasaan (*degrees of citizen power*), meliputi *partnership*, *delegated power*, dan *citizen power*.

## 5. Manfaat Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat hadir dilandasi berbagai hal, khususnya menyangkut kebutuhan dari masyarakat itu sendiri. Goldsmith dan Blustain dalam Ndraha menyebutkan bahwa masyarakat akan tergerak untuk terlibat dalam partisipasi dikarenakan beberapa aspek sebagai berikut ini:

- (a) partisipasi dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada ditengah-tengah masyarakat yang bersangkutan; (b) partisipasi akan memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan (c) manfaat yang diperoleh dapat memenuhi kepentingan masyarakat setempat. (d) terjamin adanya control yang dilakukan oleh masyarakat.”<sup>35</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat diketahui bahwa partisipasi memberikan ruang baik bagi organisasi masyarakat lokal dan juga masyarakat pada umumnya untuk terlibat dalam suatu program. Partisipasi masyarakat secara langsung juga dapat menjadikan masyarakat memperoleh manfaat langsung dari program yang dilaksanakan. selain itu, masyarakat juga dapat melakukan kontrol secara langsung. Sehingga suatu kegiatan dilaksanakan dari bawah dan dapat mengakomodir keinginan dari masyarakat.

Partisipasi masyarakat nyata-nyata dapat memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat. Mubyarto dalam Ndraha menyatakan bahwa ada dua hal utama dari manfaat partisipasi masyarakat yakni menyangkut adanya peningkatan taraf hidup

---

<sup>35</sup> Ndraha, Talidzu. 1990. *Pembangunan Masyarakat, Mempersiapkan Masyarakat Tinggal landas*. Jakarta : PT. Rineka Cipta. Hal 105

masyarakat dan adanya pengembangan kapasitas dari masyarakat.<sup>36</sup> Kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri dapat ditumbuhkan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerahnya.

## **6. Kendala dalam Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi masyarakat sebagai salah satu instrumen terselenggaranya pemerintahan yang demokratis tidak lepas dari munculnya beberapa kendala. Beralihnya sistem pemerintahan yang sentralistik menuju pemerintahan yang desentralistik nyatanya belum menjadi jaminan bahwa partisipasi publik dapat terlaksana dengan lancar. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Muluk bahwa dalam perjalanan pemerintahan di Indonesia kendala partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintah khususnya pemerintah daerah dikarenakan oleh beberapa faktor yang diantaranya yaitu dominasi elit lokal; lemahnya kemauan politik pemerintah dalam menjamin partisipasi masyarakat; belum kuatnya organisasi kemasyarakatan lokal; dan kurangnya kesadaran masyarakat.<sup>37</sup> Berikut ini penjelasan mengenai kendala-kendala dalam partisipasi masyarakat tersebut.

### **a. Dominasi elit lokal**

Kuatnya peran elit lokal tersebut disebabkan oleh terjadinya penyimpangan pemahaman atas konsep desentralisasi dari berbagai kalangan. Upaya elit politik lokal untuk menghambat partisipasi masyarakat ini dilakukan dengan membatasi sosialisasi

---

<sup>36</sup> Ibid Hal 107

<sup>37</sup> Muluk. 2008. Hal 6

proses pembuatan kebijakan lokal. Hal ini dijelaskan lebih lanjut oleh Muluk sebagai berikut ini:

“pengaruh elit lokal setempat yang tinggi dikarenakan suasana euforia reformasi. Partisipasi sejati yang berasal dari masyarakat masih belum nampak sehingga penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini belum mampu menjamin keberlangsungan partisipasi masyarakat. lebih kuatnya peran elit disebabkan oleh penyimpangan konsep desentralisasi bagi beberapa kalangan. Desentralisasi dipahami sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh elit nasional kepada elit lokal. Hal ini menyebabkan reduksi kekuasaan masyarakat dalam otonomi daerah dan berakibat keberadaan masyarakat yang berotonomi menjadi bersifat pinggiran.”<sup>38</sup>

Dengan demikian apabila desentralisasi dan otonomi daerah mendapat kesalahan penafiran, maka para elit lokal berusaha untuk memanfaatkan kondisi tersebut untuk kepentingan elit, tanpa memperdulikan pentingnya peran aktif masyarakat. Selain itu, terjadi pula gejala formalisasi partisipasi dalam pembuatan kebijakan lokal sehingga menciptakan kesan seolah-olah telah terjadi partisipasi. ancaman terhadap partisipasi publik yang berasal dari elit lokal. Pilihan-pilihan otonom dari elit lokal, baik dalam pembuatan maupun implementasi kebijakan lokal semakin merajalela. Hal ini memperluas peluang para elit lokal tersebut untuk memburu tujuan publik sekaligus tujuan pribadinya.

b. Lemahnya kemauan politik pemerintah dalam menjamin partisipasi

Kendala partisipasi yang berasal dari lemahnya kemauan politik pemerintah bukanlah hal baru dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia. Pada dasarnya, partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah belum pernah beralian dengan baik di Indonesia meskipun beberapa kebijakan tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku telah berusaha mewujudkannya. Pemerintah lebih mengembangkan

---

<sup>38</sup>Ibid Hal 7

fungsi aparat birokrasi sebagai mesin politik dan pemerintahan daripada mengembangkan potensi masyarakat dalam kegiatan pemerintahan. lebih lanjut Hoessein dalam Muluk menjelaskan sebagai berikut.

“keberadaan undang-undang tyang mendukung otonomi daerah masih berlaku secara formalitas saja dan belum mendukung adanya peran masyarakat secara aktif. Jika tujuan utamanya yakni peningkaan partisipasi publik sesuai amanat reformas, ketiadaan mekanisme pengawasan masyarakat itulah yang menjadi kelemahan kebijakan pemerintah saat ini.”<sup>39</sup>

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat dipahami bahwa kemauan pemerintah yang masih lemah dapat merujuk pada masih belum adanya kebijakan yang benar-benar memuat peran masyarakat dan mekanisme tertentu yang mendukung adanya peran aktif masyarakat. Justru, kebijakan malah mendukung tumbuh suburnya dominasi elit dalam penyelenggaraan pemerintahan dan menyingkirkan masyarakat.

c. Belum kuatnya organisasi kemasyarakatan lokal

Lemahnya kemampuan LSM dalam pengorganisasian perjuangan kepentingan masyarakat merupakan salah satu faktor penjelas mengapa penentuan kebijakan lokal lebih didominasi oleh DPRD dan pemerintah daerah. *Civil society* seperti LSM dan berbagai asosiasi belum dilibatkan secara proporsional dalam pembuatan peraturan daerah karena masih dimonopoli oleh DPRD. Produk kebijakan daerah berupa perda bermasalah terjadi hampir di seluruh Indonesia. Selain itu, lemahnya partisipasi juga dilatarbelaking oleh rendahnya kesadaran masyarakat, sesuai dengan pendapat dari Sopanah dalam Muluk berikut ini:

---

<sup>39</sup> Ibid Hal 10

“Masyarakat cenderung tidak peduli akan hak partisipasinya dan enggan turut memengaruhi kebijakan publik. Rendahnya kesadaran ini berdampak pula pada keengganan masyarakat untuk terlibat dalam organisasi lokal yang ingin memperiunkan aspirasinya dengan memengaruhi sebuah kebijakan. Kondisi ini disebabkan oleh rendahnya pendidikan politik masyarakat. Kondisi ini disebabkan oleh rendahnya pendidikan politik masyarakat.”<sup>40</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dipahami bahwa kesadaran masyarakat yang masih rendah juga menjadi kendala yang signifikan bagi pelaksanaan partisipasi masyarakat. kesadaran yang masih rendah juga dikarenakan oleh kurang atau minimnya kualitas sumber daya manusia khususnya dalam konteks pendidikan yang dimiliki masyarakat. Oleh karena itu, butuh upaya dari pihak lain yakni dari pemerintah dengan melakukan pendidikan politik dan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi demi mendukung penyelenggaraan pemerintahan.

## **B. Pengelolaan Sampah**

### **1. Definisi Sampah**

Dalam kehidupan sehari-harinya, tanpa disadari hampir semua atau bahkan semua kegiatan masyarakat pada akhirnya akan menghasilkan sampah. Akan tetapi, keberadaan sampah masih dimaknai sepele oleh masyarakat. Selain itu, Perkembangan dan pertumbuhan penduduk yang pesat di daerah perkotaan mengakibatkan daerah permukiman semakin luas dan padat. Peningkatan aktivitas manusia, lebih lanjut menyebabkan bertambahnya sampah. Padahal, apabila dapat dimaknai secara tepat, sampah pada dasarnya tidak hanya sebagai suatu barang yang tidak terpakai lagi dan begitu saja dibuang. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2008

---

<sup>40</sup> Muluk. 2008. Hal 14

menyebut bahwa sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan atau alam yang berbentuk padat.<sup>41</sup> Definisi tersebut cenderung menyebut bahwa sampah berupa barang padat dan bukan barang cair. Disamping itu definisi oleh sampah juga dapat merujuk pada pendapat berikut ini.

” Sampah adalah sesuatu bahan atau benda padat yang sudah tidak dipakai lagi oleh manusia, atau benda padat yang sudah tidak digunakan lagi dalam kegiatan manusia dan dibuang. Para ahli kesehatan Amerika membuat batasan sampah (waste) adalah sesuatu yang tidak digunakan, tidak dipakai, tidak disenangi, atau sesuatu yang dibuang yang berasal dari kegiatan manusia, dan tidak terjadi dengan sendirinya.”<sup>42</sup>

Berdasarkan definisi di atas, maka dapat diketahui bahwa kategori suatu benda atau barang dapat disebut sampah apabila benda tersebut sudah tidak digunakan, tidak dipakai, tidak disenangi atau dibuang. Pendapat ini masih ambigu karena mengeneralisir tiap benda yang tidak digunakan sebagai sampah. padahal belun tentu barang yang tidak digunakan merupakan sampah.

Lebih lanjut Hadiwiyoto memberikan definisi sampah secara detail sebagai berikut ini:

“Sampah adalah sisa-sisa bahan yang mengalami perlakuan-perlakuan baik karena telah diambil bagian utamanya atau karena pengelolaan atau karena sudah tidak ada manfaatnya yang ditinjau dari segi sosial ekonomis, tidak ada harganya, dan dari segi lingkungan dapat menyebabkan pencemaran atau ancaman pada kelestarian lingkungan.”<sup>43</sup>

Definisi yang sama dijelaskan oleh Basrianta yang menyatakan bahwa sampah adalah bahan yang tidak memiliki nilai atau tidak berharga untuk digunakan

---

<sup>41</sup> Undang-Undang No 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah Pasal 1

<sup>42</sup> Soekidjo Notoatmodjo, 2011, Kesehatan Masyarakat : Ilmu Dan Seni, Jakarta PT. Rineka Cipta, hal 190

<sup>43</sup> Hardiwiyo. 1983. *Penanganan dan Pengelolaan Sampah*. Jakarta: Inti Idayu Press. Hal 12

secara biasa atau khusus dari suatu produksi.<sup>44</sup> Kedua definisi tersebut memiliki poin yang sama bahwa secara detail sampah merupakan barang sisa yang sudah tidak memiliki nilai guna sosial dan ekonomis lagi. Sampah bahkan dapat memberikan pencemaran dan merupakan ancaman bagi kelestarian lingkungan. Akan tetapi, kini ada beberapa sampah yang masih memiliki nilai guna sosial dan ekonomis berkat proses daur ulang. Sampah bahkan dapat dibentuk menjadi suatu kerajinan tertentu yang memiliki nilai ekonomis. Sampah bahkan dapat dipergunakan kembali untuk proses produksi suatu barang.

## **2. Sumber-Sumber Sampah**

Sampah dalam praktiknya memiliki sumber-sumber yang merupakan lokasi atau tempat yang dapat menghasilkan sampah. Gumbira menambahkan bahwa ada empat jenis sumber sampah yaitu:

- a. **Sampah Domestik**  
Sampah domestik seperti asal katanya, maka sampah jenis ini merupakan sampah yang berasal dari lingkungan perumahan dan permukiman masyarakat, baik di wilayah perkotaan ataupun perdesaan.
- b. **Sampah Komersil**  
Sampah komersil bukan serta merta dimaknai sebagai sampah yang memiliki nilai guna ekonomis dan diperdagangkan, tetapi lebih merujuk pada kegiatan yang menghasilkan sampah tersebut.
- c. **Sampah Industri**  
Sampah industri tentunya berasal dari kegiatan industri dengan jenis yang tergantung pada kegiatan industri yang berjalan ditempat tersebut.
- d. **Sampah alami dan lainnya**  
Sampah jenis ini dapat berupa dedaunan, sisa bencana alam, dan lain-lain. selain itu juga sampah yang dihasilkan oleh taman, tempat-tempat rekreasi, kendaraan umum, terminal, pelabuhan, dan lain-lain.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Basrianta. 2007. *Memanen Sampah*. Yogyakarta: Kanisius. Hal 17

<sup>45</sup> Gumbira, E. Said. 1987. *Sampah Masalah Kita Bersama*. Jakarta: Mediatama Sarana Perkasa. Hal 12-13

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sampah memiliki empat jenis yakni sampah domestik, sampah komersil, sampah industri, dan sampah alami atau lainnya. Sampah domestik merujuk pada sampah yang dihasilkan oleh rumah tangga masyarakat. Sampah jenis komersil dihasilkan oleh lingkungan dengan kegiatan-kegiatan perdagangan seperti toko, warung, restoran, pasar. Sampah industri merujuk pada sampah yang dihasilkan oleh kegiatan industri. Sementara sampah alami yakni sampah yang berasal dari proses alam, seperti peristiwa bencana alam.

### **3. Definisi Pengelolaan Sampah**

Pengelolaan sampah merupakan upaya yang dilakukan untuk mengatasi permasalahan sampah. hal ini penting dilakukan sebagai upaya pelestarian lingkungan dan mewujudkan lingkungan yang bersih dan sehat. Pemerintah dalam kebijakan yakni melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang pengelolaan sampah menyatakan tentang pengelolaan sampah sebagai berikut ini.

“Pengelolaan sampah adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan sampah dan penanganan sampah...Pengurangan sampah meliputi kegiatan pembatasan timbunan sampah, daur ulang sampah, dan pemanfaatan kembali sampah...Kegiatan penanganan sampah meliputi pemilahan dalam bentuk pengelompokkan dan pemisahan sampah sesuai dengan jenis, jumlah, dan atau sifat sampah; pengumpulan dalam bentuk pengambilan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara atau tempat pengolahan sampah terpadu; pengangkutan dalam bentuk membawa sampah dari sumber dan/atau dari tempat penampungan sampah sementara atau dari tempat pengolahan sampah terpadu menuju ke tempat pemrosesan akhir.”<sup>46</sup>

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah menyebutkan yang dimaksud pengelolaan sampah adalah kegiatan yang sistematis,

---

<sup>46</sup> Undang-Undang No 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah Pasal 5, 17, dan 22



menyeluruh dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Selain itu, ketentuan dari undang-undang di atas maka dapat dipahami bahwa pengelolaan sampah merupakan upaya yang harus dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan, bukan hanya dilakukan ala kadarnya. Pengelolaan sampah terdiri atas kegiatan pengurangan dan penanganan sampah. kegiatan pengurangan sampah dilakukan melalui pembatasan timbunan sampah, daur ulang sampah dan pemanfaatan kembali sampah. Sementara penanganan sampah lebih kompleks lagi dimana didahului oleh kegiatan pemilahan sampah sesuai dengan jenisnya, pemindahan sampah menuju TPS dan TPST serta dilanjutkan pengolahan sampah di TPA.

Selanjutnya, dalam sistem pengelolaan sampah *modern* yang dikenal sebagai sistem pengelolaan sampah terpadu. Pengelolaan sampah modern diharapkan dapat menciptakan keberlanjutan lingkungan dan efektif dalam mengurangi kapasitas sampah di suatu daerah. Secara umum pengelolaan sampah dapat dimaknai sebagai berikut ini

“Sistem pengelolaan sampah terpadu merupakan kombinasi dari sistem pengelolaan sampah dengan cara daur ulang, pengkomposan, pembakaran (*incinerator*) dan sistem pembuangan akhir dengan cara *sanitary landfill*. Sistem pengelolaan terpadu merupakan penjabaran dari sistem 3R atau sistem pengelolaan sampah yang terdiri dari proses *reduce*, *reuse*, dan *recycle* atau 3M (mengurangi, menggunakan kembali, dan mendaur ulang).”<sup>47</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat diketahui bahwa sistem 3R dapat dimulai dengan melakukan proses pemilahan sampah sejak dari sumbernya; pemilahan ke dalam sampah jenis organik dan anorganik. Pemilahan sampah membutuhkan peran serta atau partisipasi masyarakat dan sarana prasarana persampahan yang memadai, mulai tepat pilah sampah, gerobak sampah yang

---

<sup>47</sup> Sucipto, C.D.S. 2012. *Teknologi Pengolahan Daur Ulang Sampah*. Yogyakarta: Gosyen publishing. Hal 15

terpilah, dan jadwal pengambilan sampah. Disamping itu, juga diperlukan sarana non-fisik melalui kegiatan penyuluhan, pengawasan, pemantauan, dan pembuatan regulasi atau kebijakan yang kemudian dijalankan secara tepat.

Pengelolaan sampah modern terdiri atas proses 3R (*Reduce*, *Reuse*, dan *Recycle*) sebelum akhirnya dimusnakan atau dihancurkan. Penanganan sampah 3R adalah konsep penanganan sampah dengan cara *reduce* (mengurangi). Prinsip *reduce* adalah melakukan pengurangan barang atau material yang digunakan. *Reuse* (menggunakan kembali), Prinsip *reuse* adalah menggunakan kembali barang-barang yang masih bias di gunakan. *Recycle* (mendaur ulang sampah), Prinsip *recycle* adalah mendaur ulang barang-barang yang dapat didaur ulang.

Pemerintah menyadari pentingnya pengelolaan sampah yang ramah lingkungan dan bersifat kontinyu tidak bisa dilakukan dengan paradigma lama pengelolaan sampah. Terobosan demi terobosan mutlak diperlukan agar masyarakat dapat menyadarai bahwa sampah mampu menjadi sumber energi terbarukan dan disamping itu memiliki manfaat ekonomis lainnya. Konsep 3R (*Reduce*, *Reuse*, *Recycle*) yang ada selama ini membutuhkan sosialisai kepada masyarakat dan komitmen dari berbagai pihak untuk mendukung implementasinya. Konsep 3R sejauh ini dinilai mampu mengurangi volume sampah, walaupun pada akhirnya membuang sampah ke TPA masih menjadi alternatif daerah.

Selain mengacu pada kebijakan dari pemerintah. Konsep penanganan sampah di TPA menurut Damanhuri hendaknya bertumpu pada beberapa prinsip, yaitu:

- a) Penanganan sampah disarana ini hendaknya terpadu;
- (b) Bahan yang masih bernilai ekonomis hendaknya diupayakan untuk didaurulang sebelum dilakukan upaya terakhir dengan pengurangan sampah ke dalam tanah;
- (c)

Pada lokasi ini dapat dioperasikan beberapa jenis pengelolaan sampah, seperti pengomposan, biogasifikasi, ataupun insinerasi bila memenuhi syarat; (d) Sarana ini berfungsi pula sebagai tempat penyimpanan sementara bahan berbahaya yang terkumpul dari kegiatan kota, untuk diangkut ke lokasi pemrosesan yang sesuai. (e) Sarana ini dioperasikan secara bertanggungjawab, sehingga tidak mendatangkan permasalahan kesehatan dan estetika bagi masyarakat sekitar.”<sup>48</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat diketahui bahwa konsep penanganan sampah khususnya dalam konteks penanganan di TPA harus meliputi beberapa aspek pelaksanaan pengelolaan sampah berbasis 3R; pelaksanaan pengelolaan sampah dengan sistem pengomposan dan daur ulang sampah menjadi gas metana serta sistem pengelolaan lainnya yang dapat memberikan manfaat nilai guna bagi sampah; dan harus berwawasan lingkungan dengan mengedepankan aspek kesehatan bagi lingkungan sekitar. Hal ini sangat penting, oleh karena itu lokasi TPA harus jauh dari pemukiman penduduk.

Sampah yang dihasilkan oleh setiap sumber sampah akan diangkat menuju TPS. TPS adalah tempat sebelum sampah diangkut ke tempat pendauran ulang, pengolahan, dan/atau tempat pengolahan sampah terpadu. Tempat pengolahan sampah dengan prinsip 3R (*reduce, reuse, recycle*) yang selanjutnya disebut TPS 3R adalah tempat dilaksanakannya kegiatan pengumpulan, pemilahan, penggunaan ulang, dan pendauran ulang skala kawasan. Suatu daerah yang mempunyai tempat pengolahan sampah, mengangkut sampah dari TPS ke Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST) yaitu tempat dilaksanakannya kegiatan pengumpulan, pemilahan, penggunaan ulang, pendauran ulang, pengolahan, dan pemrosesan akhir dan akhirnya akan diangkut ke Tempat Pemrosesan Akhir (TPA). Tempat pemrosesan akhir adalah

---

<sup>48</sup> Damanhuri. 2011.

tempat untuk memroses dan mengembalikan sampah ke media lingkungan. Oleh karena itu pengelolaan sampah harus bersifat total dan menyeluruh dalam pelaksanaannya. Hal ini sesuai dengan pendapat berikut:

“Pengelolaan sampah adalah pengaturan yang berhubungan dengan pengendalian timbulan, penyimpanan, pengumpulan, pemindahan, pengangkutan, pengolahan, dan pembuangan sampah dengan cara yang merujuk pada dasar-dasar terbaik mengenai kesehatan masyarakat, ekonomi, teknik, konservasi, estetika, dan pertimbangan lingkungan lainnya serta tanggap terhadap perilaku massa.<sup>49</sup> Sistem pengelolaan sampah terdiri dari lima aspek yang saling mendukung dimana antara satu dengan yang lainnya saling berinteraksi untuk mencapai tujuan. Kelima aspek tersebut terdiri dari aspek teknis operasional, kelembagaan, hukum dan peraturan, pembiayaan, dan peran serta masyarakat. Dalam pengelolaan sampah, kelima aspek tersebut saling terkait, tidak dapat berdiri sendiri.<sup>50</sup>”

Sehingga kebijakan dan strategi pengelolaan sampah harus dibuat di setiap tingkat pemerintahan terutama penyusunan dokumen rencana induk dan studi kelayakan pengelolaan sampah rumah tangga yang harus minimal memuat pembatasan timbulan sampah, pendauran ulang sampah, pemanfaatan kembali sampah, pemilahan sampah, pengumpulan sampah, pengangkutan sampah, pengolahan sampah, pemrosesan akhir sampah dan pendanaan. Pada saat membicarakan mengenai penanganan sampah, penanganan sampah meliputi beberapa kegiatan yaitu pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahandan pemrosesan akhir sampah, sedangkan pada kegiatan pengolahan sampah meliputi kegiatan pemadatan, pengomposan, daur ulang materi; dan/atau daur ulang energi.

---

<sup>49</sup> Yones, Indra. 2007. Kajian Pengelolaan Sampah Di Kota Ranai Ibu Kota Kabupaten Natuna Propinsi Kepulauan Riau. Tesis Program Magister Ilmu Lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro. Semarang.

<sup>50</sup> Artiningsih, N. 2008. Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Sampah Rumah Tangga. Tesis Program Magister Ilmu Lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro. Semarang.

### C. Bank Sampah

Bank sampah merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk berkontribusi pengelolaan sampah di suatu daerah. Bank sampah ini dalam pengelolaannya layaknya suatu bank, namun pada bank yang ditabung adalah uang sedangkan pada bank sampah yang di tabung adalah sampah. Samaph yang ditabung biasanya jenis sampah domestik atau sampah hasil rumah tangga yang kering. Menurut Peraturan Menteri Negara Lingkungan hidup RI No 13 tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce, Reuse, dan Recycle* Melalui Bank Sampah, Bank Sampah dapat dipahami sebagai berikut.

“bank sampah adalah tempat pemilahan dan pengumpulan sampah yang dapat didaur ulang dan/atau diguna ulanh yang memiliki nilai ekonomi...Mekanisme kerja bank sampah dapat meliputi kegiatan pemilahan sampah, penyerahan sampah ke bank sampah, penimbangan sampah, pencatatan, hasil penjualan sampah yang diserahkan dimasukkan ke dalam buku tabungan, dan bagi hasil penjualan sampah antara penabung dan pelaksana.”<sup>51</sup>

Bank Sampah dapat berguna sebagai tempat dimana sampah yang dapat didaur ulang dan digunakan kembali sehingga memiliki nilai ekonomis yang memberi keuntungan bagi masyarakat. selain itu dalam praktiknya, bank sampah memiliki beberapa mekanisme kerja yang dilakukan oleh para anggota atau nasabah bak sampah mulai dari proses pemilahan sampah sejak di rumah masing-masing, penimbangan dan proses menabung sampah dan bagi hasil dari kegiatan bang sampah. kegiatan bagi hasil ini seperti melalui kegiatan daur ulang sampah menjadi

---

<sup>51</sup> Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No 13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce, Reuse, dan Recycle* Melalui Bank Sampah Pasal 1 dan 5

kerajinan dan kompos yang selanjutnya dijual dan hasilnya dinikmati dengan cara bagi hasil.

Selain itu, penjelasan lebih lengkap menyangkut bank sampah dikemukakan Shentikan yang menyatakan bahwa:

“Bank sampah dapat menjadi lembaga ekonomi dimana sampah dapat menjadi alat transaksi yang digunakan dalam kegiatannya, karena berbeda dengan bank konvensional yang menggunakan uang sebagai instrumen utama maka bank sampah lebih menekankan fokusnya pada pengelolaan sampah yang menjadi permasalahan lingkungan saat ini.”<sup>52</sup>

Kehadiran bank sampah diharapkan dapat menjadi suatu kegiatan yang dapat memberikan keuntungan bagi masyarakat, khususnya keuntung ekonomis. Meskipun tujuan utamanya yakni menyelesaikan permasalahan lingkungan yakni sampah di suatu daerah tertentu. Sehingga melalui kegiatan yang dilakukan oleh bank sampah maka masyarakat akan benar-benar dapat memperoleh keuntungan dari melakukan kegiatan di bank sampah, baik dilihat dari keuntungan ekonomi maupun keuntungan di aspek lain seperti keuntungan bagi lingkungan dan kesehatan masyarakat setempat dimana dilakukan kegiatan bank sampah.

Perubahan yang dilakukan oleh sistem bank sampah tidak seutuhnya karena faktor ekonomi saja, melainkan untuk peningkatan kesadaran lingkungan dari masyarakat dan aspek pemberdayaan masyarakat.<sup>53</sup> Dengan demikian bank sampah tidak hanya memberikan dampak pada pembangunan ekonomis semata bagi masyarakat, namun juga berkontribusi pada pembangunan sosial karena dapat

---

<sup>52</sup> Shentikan, Prisa Ambar. 2016. Pengelolaan bank sampah di kota probolinggo. *Jurnal Ekonomi Studi Pembangunan*. Vol 8 No 1 Hal 93

<sup>53</sup> Hadhan, Bachtiar. 2015. Pengembangan bank sampah sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah. *Jurnal Administrasi Publik*. Vol 3 No 1 Hal 130

menimbulkan kesadaran masyarakat terhadap kecintaan untuk melestarikan lingkungan. Lebih lanjut, pemberdayaan masyarakat melalui bank sampah dapat menjadi upaya *capacity building* atau pengembangan kapasitas yang sangat tepat bagi masyarakat. Bank sampah merupakan salah satu hal yang dilakukan sebagai bentuk kerjasama dalam pengelolaan sampah pada suatu daerah. Berjalannya sistem Bank sampah ini laya knya suatu bank sebagaimana mestinya, namun pada bank yang ditabung adalah uangnya sedangkan pada bank sampah yang ditabung adalah sampahnya. Sampah yang ditabung di bank sampah biasanya jenis sampah domestik atau sampah hasil rumah tangga yang kering.

